Aspectos Legales del Problema de la Tierra Epoca Colonial

Julio César Méndez Montenegro

MEXICO, D. F.
1978

D I R E C T I V A

Presidente Honorario:
Dr. Guillermo Soberón Acevedo.
Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México

Presidente:
Lic. Antonio Fernández del Castillo

Vicepresidente Honorario:
Lic. Luis Rubio Siliceo

Vicepresidente:
Dr. José Valero Silva

Secretario General:
Lic. Luis Rublúo Islas

Secretario de Actas:
Prof. Miguel Civeira Taboada

Tesorero:
Corl. Ignacio Fuentes

Prosecretario de Actas:
Lic. Juan Pablo García Alvarez

Protesorero:
Lic. Jesús Ferrer Gamboa

Vocales Propietarios:

Dr. Miguel Domínguez
Prof. Vicente González Méndez

Dr. Héctor Reyes Chacón
Profa. Adela Formoso de Obregón Santacilia

Vocales Suplentes:

Ing. Rubén I. Hermesdorf
Lic. Carlos J. Sierra

Arq. Enrique Aragón Echeagaray
Lic. Alberto Bremauntz

INDICE

Aún conservábamos el sabor que nos dejara la brillante conferencia del doctor Julio César Méndez Montenegro, pronunciada en ocasión de su ingreso a la Academia Nacional de Historia y Geografía, intitulada Autos Acordados de la Real Audiencia de Guatemala 1561-1807, cuando escuchamos otro interesantísimo estudio que tituló Aspectos Legales del Problema de la Tierra en la Epoca Colonial.

En el primer trabajo que presentó a nuestra Academia, el autor no se limitó a exponer los Autos Acordados sino que, desbordando su erudición los límites del tema, nos dio una visión general de la historia del Derecho Indiano.

Ahora, en el segundo estudio, nos hace una relación de los documentos pontificios que sirvieron de base histórica y jurídica a la ocupación por España de las llamadas Indias Occidentales y su íntima conexión con similares empresas llevadas a cabo por Portugal.

En otras palabras, tales documentos han sido el

fundamento jurídico por el que España ocupó estas tierras, según las ideas dominantes a fines del siglo XV y principios del XVI.

Referirnos a todo cuanto de valor contiene este estudio, sería tanto como repetir con ligereza lo que tan atinada y galanamente expuso el doctor Méndez Montenegro, por lo que sólo tocaremos algunos de los puntos más destacados de dicho trabajo, próximo a publicarse.

En opinión de Luis Weckmann, citado por el autor, las Bulas Alejandrinas no nacieron aisladamente, sin causa ni razón, sino que son los últimos eslabones de una cadena que principia en una teoría jurídica enunciada por el Papa Urbano II en el año 1091, casi cuatro siglos antes del descubrimiento de América, conforme a la cual todas las islas pertenecían a la jurisdicción de la Santa Sede Apostólica. Esta teoría fue recogida por el Papa Adriano IV en la bula Laudabiliter, mediante la cual cedió a Enrique II de Inglaterra nada menos que la isla de Irlanda, obligándose éste al pago de un tributo anual.

De acuerdo con el Derecho Internacional del medievo, el solo hecho del descubrimiento de tierras ajenas al dominio de príncipes cristianos confería al país descubridor un irrefutable título de

propiedad sobre ellas, independientemente de cualquier concesión pontificia. Los reyes de Portugal se posesionaron de las islas Azores y Madera, y Cristóbal Colón tomó posesión para España de las islas que había descubierto, sin la previa concesión papal.

Sirviendo lo anterior como principio de una sucesión de documentos y argumentos, el doctor Méndez Montenegro examina las dos bulas llamadas Inter caetera, la Eximiae devotionis, la Piis fidelium y la Dudum siquidem.

Conforme a la primera de las bulas Inter caetera, el Papa Alejandro VI donó, concedió y asignó a los reyes de Castilla y León, todas y cada una de las tierras descubiertas y por descubrir, siempre que no estuvieran sujetas al dominio temporal de algún señor cristiano, y recomendaba el envío a esas nuevas tierras de personas buenas, temerosas de Dios, doctas, sabias y experimentadas, para que instruyeran a los naturales y moradores en la fe católica y en las buenas costumbres. En esta bula dominaba el espíritu de evangelización como un desideratum que los Reyes Católicos deberían perseguir para justificar el derecho a ocupar las tierras de nuevo descubrimiento.

En la segunda Inter caetera, además de insistir

el Papa en los principios de evangelización expuestos en la anterior del mismo nombre, decidió los derechos entre España y Portugal por medio de la Línea Alejandrina, o sea aquella que iniciada en el polo ártico llegara al antártico, a cien leguas al occidente de las islas Azores y Cabo Verde, de manera que las islas y tierras continentales, descubiertas o que se descubrieran, a partir de esa línea al occidente, que no hubieran sido antes poseídas por otro rey o príncipe cristiano, quedarían dentro del poder de los reyes de España y las que se descubrieran al oriente, serían de los reyes de Portugal. Esta bula añadía a su anterior homónima una base jurisdiccional para dividir geográficamente el derecho de ambos reinos. Debe advertirse, sin embargo, que la situación creada por esta bula fue modificada por el Tratado de Tordesillas.

Esta documentación que es la base del derecho de España y Portugal a sus descubrimientos y conquistas, está magistralmente expuesta por el autor, tanto desde el punto de vista histórico, como desde el punto de vista jurídico, retrotraído al tiempo en que ocurrió el acontecimiento histórico del descubrimiento de América y conforme al derecho derivado de la concesión otorgada a favor de España

por quien en aquel entonces se consideraba como la autoridad máxima, que era el Jefe de la Iglesia.

Se hace notar que las Bulas Alejandrinas motivaron una controversia que se prolongó por muchos años. Y en ella destaca el autor, de una parte, la posición de Vittoria que impugnaba la validez de los títulos alegados para justificar el dominio de España en Indias; y de otra, la de Fray Bartolomé de Las Casas, quien se pronunciaba por la validez de las bulas papales, pero limitaba sensiblemente sus alcances.

El doctor Méndez Montenegro, una vez que ha expuesto en su admirable estudio el fundamento real o teórico del derecho de España para ocupar y colonizar las nuevas tierras, entra a considerar el derecho a la libertad de los indios y el derecho de propiedad de la tierra anterior al descubrimiento.

Naturalmente que en su importante exposición se extiende a la parte jurídica de los repartimientos y encomiendas; a la fundación de pueblos y a la vida de los aborígenes, y observa cómo en la legislación de Indias, la Corona tuvo la tendencia reiterada a la protección del indio, pero sin que tal legislación pudiese evitar las corruptelas y abusos de los particulares.

Además de su gran contenido histórico, encontramos en la obra del doctor Méndez Montenegro valiosa información para el estudio de los problemas jurídicos y sociales en general de todos los pueblos de Iberoamérica.

En efecto, en toda esa gama de conocimientos jurídicos tan doctamente expuestos por el autor, podemos encontrar el origen de problemas políticos, agrarios, económicos, jurídicos y sociales los que, con el curso del tiempo, fueron motivo de grandes conmociones a partir de los tempranos movimientos independentistas como el de Tupac Amaru, en el Perú, y los comuneros en Colombia, como ejemplo, además de todos los que originaron la emancipación total de Hispano-América, y aún podemos ver la importancia del latifundio y de la servidumbre de hecho del campesino, entre las causas que motivaron la Revolución Mexicana.

Finalmente interesa señalar, de manera especial, la exposición sistemática de los títulos originarios de la propiedad privada de la tierra en los territorios indianos a partir del descubrimiento y su relación con aspectos importantes de la vida económica y social de nuestros pueblos, durante el largo período de la dominación española.

Es por lo mismo recomendable ampliamente el

estudio de esta obra; y digo estudio, porque son tantas las enseñanzas que de ella se desprenden, que no bastaría su sola lectura. Por eso, precisamente, se recomienda el estudio atento y reflexivo de la misma.

LIC. ANTONIO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO

Primera Parte

BREVE REFERENCIA A LAS BULAS ALEJANDRINAS

I

Al regresar Colón de su primer viaje con la nueva de los grandes descubrimientos, temieron no sin razón los Reyes Católicos que Portugal pretendiera hacer valer infundados derechos sobre las tierras descubiertas. En previsión de eventuales contratiempos, solicitaron y obtuvieron del Papa Alejandro VI el otorgamiento de letras apostólicas o bulas, a semejanza de las acordadas a favor de los monarcas portugueses con ocasión de sus expediciones por los litorales africanos.

Cinco fueron las bulas relativas a los descubrimientos colombinos, a saber: la Inter caetera, de 3 de mayo; la Eximiae devotionis, de igual fecha; la Inter caetera, de 4 de mayo; la Piis fidelium, de 25 de junio, y la Dudum siquidem, de 26 de septiembre, todas correspondientes al año 1493.

Interesa señalar que ninguna de dichas bulas se refería propiamente al continente americano, cuya existencia se desconocía en absoluto por entonces. Las bulas alejandrinas hacían relación más

bien a supuestas islas situadas frente a las costas de la India y no a todo un continente.

II

En la Inter caetera de 3 de mayo se exaltaba la significación de los recientes descubrimientos y se encarecía la necesidad de extender la fe católica a las nuevas tierras, procurándose con el mayor celo, sin omitir recurso alguno, la conversión de sus moradores.

"Y para que, regalados con la generosidad de la gracia apostólica, con mayor libertad y atrevimiento toméis en cargo tan importante empresa, motu proprio y no a ruegos vuestros ni de otra persona que por vosotros nos lo haya solicitado, sino en virtud de nuestra pura liberalidad, ciencia cierta y plenitud de autoridad apostólica, os damos, concedemos y asignamos a perpetuidad, así a vosotros como a vuestros sucesores los Reyes de Castilla y León, en ejercicio de nuestro apostólico poder y por el tenor de las presentes, todas y cada una de las tierras e islas sobredichas, antes desconocidas, y las descubiertas hasta aquí o que se descubran en lo futuro por vuestros emisarios, siempre que no estén sujetas al dominio temporal de algún señor cristiano, con todos sus territorios, ciudades, castillos, lugares, villas, derechos, ju-

risdicciones y universales pertenencias, en nombre de la autoridad de Dios Todopoderoso, a Nos concedida en la persona de San Pedro y del vicariato de Jesucristo que desempeñamos sobre la tierra, y damos la investidura de ellas a vosotros y a vuestros herederos y sucesores sobredichos, y os hacemos, constituimos y consagramos dueños de ellas, con llenero, libre y absoluto poder, autoridad y jurisdicción".

Se dejaban a salvo, pues, posibles derechos adquiridos por príncipes cristianos y se recomendaba el envío a las islas y tierras descubiertas de "personas buenas, temerosas de Dios, doctas, sabias y experimentadas, que instruyan a los susodichos naturales y moradores en la fe católica y buenas costumbres, poniendo en ello toda la diligencia que convenga".

Se prohibía terminantemente que persona alguna, cualquiera que fuera su dignidad, estado, grado, rango o condición, so pena de excomunión, se acercara a las tierras descubiertas, sin especial licencia para ello.

Finalmente, considerándose la dificultad de llevar las bulas originales a todos los lugares donde fuere necesario o conveniente exhibirlas, se disponía que a sus traslados, signados por notario público y provistos del sello de alguna persona

constituida en dignidad eclesiástica, se les diera el mismo crédito que a los originales, así en juicio como fuera de él.

III

En la bula Eximiae devotionis, después de una breve referencia a la donación hecha a favor de los Reyes Católicos "de todas y cada una de las tierras firmes e islas apartadas e incógnitas, situadas hacia las regiones occidentales, descubiertas hoy o por descubrir en el futuro", se hacía especial énfasis en que como algunos reyes de Portugal habían descubierto y, en virtud de concesión y donación análogas, adquirido también islas en las regiones de Africa, Guinea, Mina de Oro y otras partes, y se les había otorgado por la Santa Sede Apostólica diversos privilegios, gracias, liberalidades, inmunidades, exenciones, facultades, letras e indultos, el Papa, procediendo con igual espontaneidad, por pura y simple liberalidad, concedía a los Reyes Católicos y a sus herederos y sucesores, los mismos privilegios, exenciones, liberalidades, facultades, inmunidades, letras e indultos.

Como es fácil ver, la Eximiae devotionis era una bula especial de concesión de privilegios.

IV

La Inter caetera de 4 de mayo reproducía en lo esencial, con ligeras variantes, el contenido de la Inter caetera de 3 del mismo mes. Se recomendaba insistentemente que con ánimo firme y celo de verdadera fe se indujera a los habitantes de las islas y tierras descubiertas a que recibieran la religión cristiana. Y como un elemento nuevo, se delimitaban las esferas de acción de castellanos y portugueses mediante una línea trazada "del polo ártico, que es el septentrion, al polo antártico, que es el mediodía", distante cien leguas al occidente de las islas Azores y Cabo Verde. De manera que todas las islas y tierras firmes descubiertas o que se descubrieran desde dicha línea al occidente y mediodía y que no hubieran sido poseídas por otro rey o príncipe cristiano, se asignaban perpetuamente a los monarcas españoles y a sus herederos y sucesores, con absoluto poder, autoridad y jurisdicción.

Posteriormente, el 7 de julio de 1494, en virtud de la Capitulación de Tordesillas, la línea alejandrina "es movida hacia el occidente hasta un punto colocado a trescientas setenta leguas de las islas de Cabo Verde, a fin de conceder a Portu-

gal una ampliación en su esfera jurisdiccional". Ello equivalía, prácticamente, a la división del océano Atlántico entre los dos monarcas iberos.

V

Resumiendo los aspectos esenciales:

a) El Papa hacía donación a los Reyes Católicos de las islas y tierras descubiertas o que se descubrieran en lo futuro "con todos sus derechos, jurisdicciones y universales pertenencias", procediendo en dicho acto motu proprio, es decir, discrecionalmente y en ejercicio de su autoridad apostólica;

b) la donación papal consagraba a los Reyes Católicos dueños de las islas y tierras descubiertas o por descubrir "con absoluto poder, autoridad y jurisdicción";

c) se encarecía la necesidad de extender la fe católica, procurándose la conversión de los habitantes de las nuevas tierras, para lo cual se recomendaba el envío de personas buenas, doctas y sabias;

d) tomando en cuenta que Portugal había recibido de la Santa Sede, en relación con las islas

y tierras descubiertas, diversos privilegios, se resolvía otorgar a los Reyes Católicos idénticas prerrogativas;

e) la demarcación inicial que consideraba cien leguas al occidente de las islas de Cabo Verde, se ampliaba a trescientas setenta leguas en la misma dirección, en virtud de la Capitulación de Tordesillas.

No es posible decir si estas tres bulas fueron solicitadas y otorgadas simultánea o sucesivamente. El único hecho cierto y probado, dice García Gallo, es que la primera Inter caetera se expidió en abril, aunque postdatada el 3 de mayo; la Eximiae devotionis, en julio con fecha 3 de mayo, y la segunda Inter caetera, en junio con fecha 4 de mayo. [1]

VI

La cuarta de las bulas alejandrinas, en orden cronológico, era la Piis fidelium, por la cual se destinaba a Fray Bernardo Boil, de la Orden de

[1] Alfonso García Gallo. *Las Bulas de Alejandro VI y el Ordenamiento Jurídico de la Expansión Portuguesa y Castellana en Africa e Indias.* Instituto Nacional de Estudios Jurídicos. Anuario de Historia del Derecho Español, Madrid, 1958, p. 104.

los Mínimos, a predicar el Evangelio a los habitantes de las tierras firmes e islas descubiertas, a fin de convertirlos al cristianismo.

VII

Por último, la Dudum siquidem era propiamente una bula de ampliación. Se asentaba en ella que como podría acaecer que los nuncios o capitanes de los monarcas castellanos, navegando hacia el occidente o mediodía tocaran en las partes orientales y hallaran islas o tierras firmes que hubieran sido o fueran de la India, se extendía y ampliaba a ellas la donación, concesión, asignación y letras sobredichas.

VIII

Tanto los monarcas portugueses como los castellanos estaban interesados en promover la expansión del cristianismo y en descubrir una ruta a la India, y ello fue determinante en el otorgamiento de los documentos pontificios, ya que el interés de la Santa Sede era totalmente coincidente.

Con las obligadas diferencias, las bulas concedidas a los Reyes Católicos reproducían en lo esen-

cial el contenido de las bulas portuguesas. Recordemos que, de manera especial, la Eximiae devotionis estipulaba que los monarcas castellanos gozarían de los mismos privilegios y prerrogativas que los monarcas portugueses tenían en las partes de Africa, Guinea y la Mina de Oro, cuyo tenor, se decía, "queremos se tenga por suficientemente expreso y reproducido, cual si palabra por palabra lo insertásemos aquí". Y análogas estipulaciones aparecían tanto en la primera como en la segunda Inter caetera.

Por ello se dice, con razón, que las bulas castellanas son un duplicado de las portuguesas, lo que significa que los títulos conferidos por unas y otras son equivalentes.

IX

Las bulas alejandrinas tienen significativos antecedentes en la historia del Papado medieval. En opinión de Weckmann, son el epílogo de una larga costumbre jurídica del medievo; constituyen, señala, una de las últimas aplicaciones prácticas de una vieja y extraña teoría jurídica, elaborada explícitamente en la Corte Pontificia a fines del siglo XI, enunciada por primera vez el año 1091 por el Papa Urbano II y conforme a la cual todas

las islas pertenecían a la especial jurisdicción de San Pedro y de sus sucesores, los Pontífices romanos, quienes podían libremente disponer de ellas. [2]

Esa *vieja y extraña teoría jurídica* es precisamente la doctrina Omni insular, a la cual consagra Weckmann un interesante y detenido estudio. Considera que su primera formulación explícita, en la medida en que las fuentes permiten afirmarlo, se encuentra en la bula Cum universae insulae del Papa Urbano II, fechada el 3 de junio de 1091, dirigida al abate del monasterio de Lípari. Días más tarde, el 28 de julio del mismo año, Urbano II echa mano por segunda y última vez de la doctrina en la bula Cum omnes insulae, dirigida a Daimberto, obispo de Pisa. En el siguiente siglo, en una fecha indeterminada, probablemente en 1155, el Papa Adriano IV recoge el precedente de Urbano II y expresa de nuevo la doctrina Omni insular, siguiendo líneas un tanto diversas, en la bula Laudabiliter, dirigida a Enrique II de Inglaterra. [3]

Mediante la bula Laudabiliter el Papa Adriano IV hacía cesión de Irlanda a favor de Enrique II

[2] Luis WECKMANN. *Las Bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría Política del Papado Medieval.* Estudio de la Supremacía Papal sobre Islas 1091-1493. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Historia. Editorial Jus, México, 1949, p. 33.

[3] Luis WECKMANN. Ob. cit., p. 38.

de Inglaterra, obligándose éste al pago anual del denario de San Pedro, el cual era un tributo de carácter propiamente temporal.

De acuerdo con su enunciado primitivo de 1091 debido al Papa Urbano II, la doctrina Omni insular se asienta sobre una doble base: a) la donación de Constantino, y b) la posición que, de acuerdo con el mismo Pontífice, compete a las islas en el derecho romano, esto es, el ser iuris publici (bula Cum omnes insulae), o bien, regalis iuris (bula Cum universae insulae).[4]

A juicio de Weckmann las donaciones papales de los siguientes siglos del medievo, en materia de islas, no son sino aplicaciones de la doctrina Omni insular, la cual llegó a convertirse en principio de derecho público de general aceptación y reconocimiento, por cuya razón ya no se consideraba necesario "referir más el derecho pontificio a su fuente original", lo que explica que ya no se hiciera mención expresa de ella.

Entre las donaciones papales de tierras insulares, otorgadas con posterioridad a la bula Laudabiliter, es oportuno recordar la cesión que de las Islas Canarias hizo el Papa Clemente VI a favor del príncipe español don Luis de la Cerda, con fecha 15 de noviembre de 1344, en cuya ocasión

[4] Luis Weckmann. Ob. cit., p. 213.

quedaron constituidas en feudo perpetuo de la Santa Sede.

Interesa recordar, asimismo, la bula Romanus pontifex del Papa Nicolás V, fechada el 8 de enero de 1455, en virtud de la cual se confirma a la Corona portuguesa en la posesión, a perpetuidad, de las islas, puertos, mares y provincias descubiertas hasta la fecha y de todas aquellas por descubrirse desde los cabos Bojador y Num hasta más allá de la playa meridional.

Las concesiones de la Romanus pontifex fueron confirmadas por la bula Inter caetera del Papa Calixto III, con fecha 13 de mayo de 1456. Y ambas, a su vez, fueron confirmadas por la bula Aeterna regis del Papa Sixto IV, el año 1481.

De modo que para Weckmann, "el general reconocimiento de la doctrina Omni insular y su indiscutible aceptación, constituye la razón de ser de los sucesivos actos de disposición de islas que el Papado lleva a cabo durante los siglos XIII, XIV y XV".

X

García Gallo no sólo no comparte sino que adversa aquel criterio con argumentos muy valederos. Señala, entre otros aspectos importantes, que sólo

se registran tres casos que podrían considerarse como aplicaciones de la doctrina Omni insular, referidos al periodo que va de fines del siglo XI a mediados del siglo XII: las bulas de Urbano II y Adriano IV. Y en la literatura de la época sólo tres escritores aluden a ella: Giraldus Cambrensis, Juan de Salisbury y Johannes Longus. Sostiene que en lo que resta del medievo, no se encuentra ni un solo texto que pruebe de alguna manera la vigencia de la teoría pontificia Omni insular. Y el argumento de que su general aceptación y reconocimiento hacía innecesaria su mención, se considera poco consistente.

Así es, en efecto. Y por eso, precisamente, se hace indispensable indagar en otras fuentes.

Hay que tener en cuenta, ante todo, que de acuerdo con el Derecho Internacional del medievo, el solo hecho del descubrimiento de tierras ajenas al dominio de príncipes cristianos confería título de propiedad sobre las mismas, independientemente de cualquier concesión pontificia.

Prueba de ello es que en múltiples ocasiones no se solicitó la intervención de la Santa Sede. Se cita, a propósito, el caso de los reyes de Portugal, quienes no demandaron letras apostólicas para legitimar la posesión de las islas Azores y Madera.

Y el propio Colón al tomar posesión de las islas

descubiertas, a nombre de los Reyes Católicos, lo hace "en pleno dominio y señorío", sin previa bendición papal, ya que las bulas alejandrinas son posteriores al descubrimiento.

Es obvio que las bulas pontificias reforzaban los derechos y constituían prueba incontrovertible de los mismos. Por eso resultaba ventajoso obtenerlas y ello explica la gestión de los monarcas portugueses y castellanos en ese sentido. Pero, repetimos, no eran indispensables para adquirir o legitimar el dominio.

Interesa tener presente que las bulas se otorgaron siempre a instancia de parte y nunca por propia iniciativa, aun cuando se asentara en los documentos respectivos, "contra la verdad histórica", que el Papa procedía *motu proprio.*

García Gallo es muy categórico sobre aquellos aspectos. "El descubrimiento —con animus misional y toma de posesión u ocupación— era título bastante para que los príncipes cristianos adquiriesen el dominio sobre los pueblos infieles no sometidos a otro príncipe cristiano". [5]

E insiste en que para legitimar el dominio de las tierras descubiertas no era necesario su reconocimiento o su concesión por el Papa, aunque

[5] Alfonso García Gallo. Ob. cit., p. 217.

sin duda una bula que así lo declarase constituía título que hacía innecesaria la prueba de dominio.

Zavala coincide con este criterio. Las bulas, dice, no se consideraban causa jurídica de los derechos; éstos provenían de los descubrimientos mismos, y los documentos papales sólo eran la prueba formal que recogía el hecho y le prestaba solemnidad; las Coronas podían pactar directamente, como un propietario puede disponer de sus derechos patrimoniales sin confundir éstos con sus pruebas. De esa suerte, las bulas eran instrumentos públicos tradicionalmente aceptados con valor autenticador, correspondiendo al Papado la función de registrar los derechos de los reyes.[6]

No olvidemos que en la Capitulación de Tordesillas, los dos monarcas iberos tenían bulas pontificias, y sin embargo, en el convenio no se mencionaron ni se invocaron para justificar derechos.

Interesa recordar que en la Relectio de Indis, Vitoria objeta el descubrimiento como título para adquirir el dominio en los territorios indianos, partiendo del principio de que los *bárbaros* eran legítimos dueños de las tierras que habitaban. Y si bien era derecho de gentes que se concediera al ocupante lo que no era de nadie, como se consig-

6 Silvio A. Zavala. *Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América.* Editorial Porrúa, S. A., México, 1971, p. 34.

naba en las Instituciones, ocurría que como aquellos bienes no carecían de dueño, no quedaban comprendidos en aquel supuesto.

XI

Las bulas alejandrinas dieron lugar a una apasionada controversia que se prolongó casi a todo lo largo del siglo XVI.

No es nuestra intención pasar revista pormenorizada a los criterios sustentados. Sin embargo, consideramos de interés reseñar, siquiera sea brevemente, la doctrina de aquellos teólogos y juristas que influyeron de manera decisiva en la adopción del criterio que prevalecería finalmente en el orden oficial.

Frente a la corriente de opinión que con señaladas diferencias de matiz reconocía validez a las bulas pontificias, Vitoria se pronunciaba contra la ocupación de las tierras de nuevo descubrimiento y condenaba la guerra por considerar que los *bárbaros*, antes de la llegada de los españoles, eran legítimos dueños de sus bienes y que "ni por pecado de infidelidad ni por otro pecado mortal" se hallaban impedidos de ser verdaderos propietarios y señores, en cuya virtud, no era procedente

invocar aquel motivo para privarlos de lo que sin lugar a duda les pertenecía.

Vitoria impugnaba como no legítimos, con abundantes y sólidos argumentos, avalados con citas de los textos sagrados y de los más ilustres teólogos, filósofos y juristas, los títulos alegados para justificar el dominio de España en Indias, a saber: la potestad temporal del Papa; el dominio universal del Emperador; el descubrimiento; la negativa a recibir la fe de Cristo; el pecado mortal de los bárbaros; la elección voluntaria, y una donación especial de Dios.[7]

El primero de aquellos títulos era el invocado con más insistencia y mayor énfasis. Se decía que el Papa, como supremo señor temporal, tenía facultad para nombrar príncipes de los bárbaros a los reyes de España; y que aun suponiendo que esto no fuera posible, sería, no obstante, motivo suficiente para declararles la guerra y someterlos a otros príncipes el negarse los bárbaros a reconocer el dominio temporal del Papa sobre ellos.

En respuesta afirmaba Vitoria que el Papa no era señor civil o temporal de todo el orbe; que aun admitiendo que el Sumo Pontífice tuviera esta

7 Francisco De Vitoria. *Relectio de Indis o Libertad de los Indios.* Edición crítica bilingüe por L. Pereña y J. M. Pérez Prendes. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1967, p. 32 y sigs.

potestad política, no podría trasmitirla a los príncipes seculares; que el Papa tenía potestad temporal tan sólo en orden a las cosas espirituales, pero que no tenía ningún poder temporal sobre los bárbaros ni sobre los demás infieles y que, en consecuencia, aunque aquellos no quisieran reconocer dominio alguno al Papa, no se podría por ello hacerles la guerra ni apoderarse de sus bienes y territorios.[8]

Al rechazar el poder temporal del Papa sobre los infieles, Vitoria afirmaba la condición humana de éstos y proclamaba sus derechos, recogiendo con ello las enseñanzas de Inocencio IV y Santo Tomás de Aquino.

La crítica severa de los títulos reputados ilegítimos, podría hacer pensar, de primera intención, en una actitud favorable al abandono de las Indias. Pero, muy al contrario, Vitoria aportaba nuevos puntos de vista, nuevos criterios, esto es, nuevos títulos para legitimar la permanencia de los españoles en territorios indianos. Ocho fueron los títulos justificativos propuestos al efecto:

1) los españoles tenían derecho a recorrer aquellos territorios y a comerciar libremente con los *bárbaros*, siempre que no les causaran ningún daño. Y en el supuesto de que se pretendiera obstacu-

[8] Francisco De Vitoria. Ob. cit., p. 43 y sigs.

5) la tiranía de los gobernantes de los bárbaros o las leyes tiránicas en daño de los mismos, como las que ordenaban el sacrificio de inocentes o la matanza de hombres libres de culpa;

6) si los bárbaros mismos, por propia y libre elección, quisieran tener y recibir como soberanos a los reyes de España, entendiéndose, desde luego, que la elección debería ser efectivamente libre, lo que obviamente excluía cualquier hecho o circunstancia que de alguna manera desvirtuara aquel requisito;

7) en razón de aliados y amigos, como cuando en caso de conflicto interno la parte que padeció injusticia y a quien por ello asistía el derecho a declarar la guerra, llamaba en su auxilio a los españoles;

8) cuando en consideración al bajo nivel intelectual de los bárbaros, los reyes de España resolvieran hacerse cargo de su administración y gobierno, siempre que constara de modo evidente que era en su propia ventaja y provecho.[9]

La comunicación natural como principio de derecho de gentes, los beneficios derivados del libre comercio entre los pueblos y la propagación del cristianismo eran, fundamentalmente, las razones

[9] Cf. Francisco De Vitoria. Ob. cit., p. 77 y sigs.

que inducían a Vitoria a sostener la conveniencia y aun la necesidad de continuar la ocupación española en Indias. Después de que se han convertido ahí tantos bárbaros, sentenciaba, no sería conveniente ni lícito al príncipe abandonar por completo la administración de aquellas provincias.

Seguidores de Vitoria fueron, entre otros, Fray Antonio de Córdova, Fray Domingo de Soto, Fray Matías de San Martín y Fernando Vázquez de Menchaca.[10]

Era obvio que el problema de los justos títulos se resolvía, en última instancia, en el de la legitimidad del dominio de España en Indias.

XII

En una corriente de opinión distinta, Fray Bartolomé de las Casas se pronunciaba por la validez de las bulas pontificias, pero limitaba sus alcances. En consecuencia, su posición distaba mucho de quienes atribuían al Papa un poder temporal absoluto sobre los reinos infieles, poder que le permitía disponer de ellos a su arbitrio, como en efecto lo hizo Alejandro VI al ceder a la Corona española los territorios indianos en pleno dominio y señorío.

10 Silvio A. ZAVALA. Ob. cit., p. 20.

Ese era precisamente el criterio de Palacios Rubios, quien inspirándose en el Ostiense sostenía que el Papa, como vicario de Cristo, había recibido por delegación suya la suma de potestades espirituales y temporales, por lo cual su dominio sobre los reinos infieles era absoluto y total.

En esa línea de pensamiento cita Zavala los nombres de Martín de Paz, Pedro Malferit, Gregorio López y Solórzano Pereira, este último con las aclaraciones formuladas ulteriormente.[11]

Las Casas reconoció en todo momento la validez de las bulas de Alejandro VI como título legítimo de los monarcas españoles, pero, según decíamos, con alcances restringidos.

En efecto, en la proposición XVII de las Treinta proposiciones muy jurídicas,[12] que con ligeras variantes de forma coincide con la Conclusión Primera del Tratado Comprobatorio,[13] se consigna que "los reyes de Castilla y León son verdaderos príncipes soberanos y universales señores y emperadores sobre muchos reyes, y a quienes per-

[11] Silvio A. ZAVALA. Ob. cit., p. 16.

[12] Bartolomé DE LAS CASAS. *Tratados.* Prólogos de Lewis Hanke y Manuel Giménez Fernández, transcripción de Juan Pérez de Tudela Bueso y traducciones de Agustín Millares Carlo y Rafael Moreno (dos tomos). Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 481.

[13] Ibid., p. 925.

tenece de derecho todo aquel imperio alto y universal jurisdicción sobre las Indias, por la autoridad, concesión y donación de la dicha Santa Sede Apostólica, y así, por autoridad divina. Y este es y no otro el fundamento jurídico y sustancial donde está fundado y asentado todo su título".

Y a continuación en la proposición XVIII,[14] coincidente con la Conclusión Segunda del propio Tratado,[15] se agrega que "con este soberano, imperial y universal principado y señorío de los reyes de Castilla en las Indias, se compadece tener los reyes y señores naturales de ellas su administración, principado, jurisdicción, derechos y dominio sobre sus súbditos pueblos o que política o realmente se rijan, como se compadecía el señorío universal y supremo de los emperadores que sobre los reyes antiguamente tenían".

Era entendido que los reyes y señores naturales, comunidades y pueblos de las Indias, no estaban obligados a reconocer a los reyes de Castilla por universales y soberanos emperadores, sino después de haber recibido el bautismo de su propia y libre voluntad. Y si antes de recibirlo "no lo hacen ni

14 Ibid., p. 483.
15 Ibid., p. 925.

quieren hacerlo, no pueden ser por algún juez o justicia punidos".

Quedaba claro que para Las Casas, las bulas pontificias de concesión y donación constituían el único título legítimo de España en Indias. Pero era evidente la interpretación limitativa ya que, como queda dicho, se hacían coexistir el soberano y universal imperio de los monarcas iberos con el principado y jurisdicción de los reyes y señores naturales, cuyo poder político y autoridad se respetaba, conservando, por ende, plena vigencia. En garantía de sus derechos se estipulaba que "por ningún pecado de idolatría ni de otro alguno, por grave y nefando que sea, son privados los dichos infieles, señores ni súbditos, de sus señoríos, dignidades ni de otros algunos bienes ipso facto vel iure".

De manera, pues, que aquel soberano, imperial y universal principado, no era un dominio pleno con jurisdicción, sino tan sólo una supremacía imperial que respetaba el poder político y autoridad de los naturales y cuya efectividad dependía, en última instancia, del reconocimiento voluntario de los reyes de Castilla por los indios.

XIII

En lo tocante a la predicación del cristianismo, demandaba Las Casas que se impulsara por las vías pacíficas, con mansedumbre, humildad y buenos ejemplos. De ninguna manera se podía forzar a los infieles a que oyeran, contra su voluntad, las verdades del Evangelio. Pretender sojuzgarlos primero se consideraba contrario a las enseñanzas de Cristo.

Los infieles no eran considerados súbditos de la iglesia, sino después del bautismo, quedando desde ese momento bajo su jurisdicción temporal. Era entonces cuando nacía, según se dijo, la obligación de reconocer a los reyes de Castilla por universales y soberanos emperadores. Sin embargo, en la disputa con Sepúlveda se iba más lejos al admitir que "en caso de que después de cristianos no quisiesen el tal supremo señor recibir y obedecer (lo cual en los indios, mayormente los pueblos, no ha lugar, porque de su naturaleza son mansísimos, humildes y obedientes), no se siga por eso que se les puede hacer guerra (como el doctor Sepúlveda dice) mientras ellos permaneciesen en la fe y en la observancia de la justicia. La razón es, porque siempre se ha de tener respecto al fin y causa final por el cual el tal supremo

XIII

En lo tocante a la predicación del cristianismo, demandaba Las Casas que se impulsara por las vías pacíficas, con mansedumbre, humildad y buenos ejemplos. De ninguna manera se podía forzar a los infieles a que oyeran, contra su voluntad, las verdades del Evangelio. Pretender sojuzgarlos primero se consideraba contrario a las enseñanzas de Cristo.

Los infieles no eran considerados súbditos de la iglesia, sino después del bautismo, quedando desde ese momento bajo su jurisdicción temporal. Era entonces cuando nacía, según se dijo, la obligación de reconocer a los reyes de Castilla por universales y soberanos emperadores. Sin embargo, en la disputa con Sepúlveda se iba más lejos al admitir que "en caso de que después de cristianos no quisiesen el tal supremo señor recibir y obedecer (lo cual en los indios, mayormente los pueblos, no ha lugar, porque de su naturaleza son mansísimos, humildes y obedientes), no se siga por eso que se les puede hacer guerra (como el doctor Sepúlveda dice) mientras ellos permaneciesen en la fe y en la observancia de la justicia. La razón es, porque siempre se ha de tener respecto al fin y causa final por el cual el tal supremo

y universal señor se les pone, que es en su bien y utilidad, y a que no se les convierta el tal supremo señorío en daño, perjuicio y destrucción".[16]

En la controversia Las Casas-Sepúlveda (1550-51), este último había sostenido dos conclusiones: 1) que las guerras hechas por los españoles contra los indios fueron siempre justas; 2) que los indios estaban obligados a someterse a los españoles para ser regidos por ellos, como los menos entendidos a los más prudentes, y si se resistían, era lícito hacerles la guerra.

En total oposición, Las Casas condenaba las guerras de conquista en términos radicales y definitivos. Afirmaba que los reyes de Castilla las habían prohibido siempre y que nunca jamás expidieron instrucción, cédula o mandamiento que las autorizara. "Como siempre faltó autoridad de príncipe, se decía, y causa justa para mover guerra a los indios inocentes que estaban en sus tierras y casas seguros y pacíficos, afirmamos que fueron, son y serán siempre (no habiendo causa nueva) nulas y de ningún valor de derecho, injustas, inicuas, tiránicas y por todas las leyes condenadas desde que las Indias se descubrieron hasta hoy, en ellas las conquistas". [17]

[16] Bartolomé De las Casas. Ob. cit., p. 433.
[17] Bartolomé De las Casas. Ob. cit., p. 489.

Y en lo que concierne al sometimiento de los indios para ser regidos por los españoles, en el octavo de los Remedios presentados en la junta de Valladolid en 1542, puntualizaba veinte razones para probar que no debían darse los indios a los españoles "en encomienda ni en feudo ni en vasallaje ni de otra manera alguna, si Su Majestad, como desea, quiere liberarlos de la tiranía y perdición que padecen, como de la boca de los dragones, y que totalmente no los consuman y maten y quede vacío todo aquel orbe de sus tan infinitos naturales habitadores como estaba y lo vimos poblado".

Las Casas abogaba con vehemencia porque los indios quedaran incorporados en la Corona de Castilla y León como súbditos y vasallos libres, a salvo de toda sumisión o servidumbre.

Insistía en que todo lo que en las Indias se había hecho, así en lo relativo a las guerras injustas de conquista, como a los repartimientos y encomiendas, era nulo y sin ningún valor, por no haber mediado causa justa ni razón o autoridad de príncipe o rey.

Ello, sin embargo, no era óbice para que ante la posibilidad de que alguna responsabilidad al-

canzara al monarca en la comisión de tales atropellos, se hiciera acreedor a la condena en iguales términos.

XIV

Como advierte García Gallo, ante tan encontradas opiniones sobre lo concedido en la bula de Alejandro VI —unas que atribuían al Papa un poder temporal sobre el Nuevo Mundo, aunque no todas con el mismo carácter, y otras que suponían sólo el ejercicio de una función espiritual— Felipe II se decidió por considerar la bula de Alejandro VI como el título inicial y básico del dominio sobre las Indias. [18]

Debe hacerse notar que la concesión pontificia se interpretaba ahora referida únicamente al territorio, no así a sus pobladores que permanecían libres, por lo que respecto a ellos solamente cabía hacer amistad y pactar alianza. La sumisión sólo se concebía como acto voluntario de reconocimiento.

Se entendía, en consecuencia, que los indios, por derecho natural, eran libres e independientes, y que en esa virtud, ni las bulas pontificias, ni el

[18] Alfonso GARCÍA GALLO. *Estudios de Historia del Derecho Indiano*. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos. Madrid, 1972, p. 443.

descubrimiento, ni la ocupación, conferían derechos sobre ellos.

Las Ordenanzas de nuevas poblaciones y descubrimientos de 1573, eran clara evidencia del propósito de conciliar el tenor de las bulas con la libertad de los indios y el respeto a sus derechos. Representaban, en más de un aspecto, un sensible avance sobre las regulaciones jurídicas de 1526, 1544 y 1556.

Dándose por supuesto el título de dominio de España sobre las Indias, se disponía en ellas que quienes realizaran descubrimientos por mar o por tierra tomaran posesión "en Nuestro Nombre" de todas las tierras y provincias que descubrieran, con las solemnidades de rigor, de lo cual se dejaría testimonio público.

Los descubrimientos no se den con título y nombre de conquista —se advertía— pues habiéndose de hacer con tanta paz y caridad como deseamos, no queremos que el nombre dé ocasión ni color para que se pueda hacer fuerza ni agravio a los indios.

Luego se ordenaba que los descubridores no se empeñaran, por ningún motivo, en guerras de conquista, ni en ayudar a unos indios contra otros; que tampoco les ocasionaran daño alguno ni tomaran contra su voluntad cosas u objetos de su per-

tenencia, como no fuera por rescate y de manera voluntaria.

Se hacía constar que si el hecho de proceder a edificar un centro de población daba lugar a la hostilidad de los indios, deberíase tratar de convencerlos de que no se tenía intención de hacerles ningún daño ni propósito alguno de afectar su patrimonio; que tan sólo se quería enseñarles a vivir de acuerdo con la doctrina de Cristo como único camino de salvación. Y si a pesar de ello persistían en su actitud, continuarían, no obstante, las labores iniciadas, pero respetando en todo momento el derecho de propiedad y sin causar más daño que el que fuere menester para la defensa de los pobladores.

Se insistía especialmente en que por vía de comercio y rescate se tratara de hacer amistad y alianza con los señores y principales en orden a pacificar la tierra. Y una vez logrados esos objetivos se reuniera al mayor número posible y con gran solemnidad se predicara la doctrina cristiana.

Las Ordenanzas de 1573 rechazaban el uso de la fuerza, aun en el supuesto de que los indios se negaran a escuchar las verdades del Evangelio. Las expresiones de paz, amistad y alianza, constituían la tónica dominante. La prohibición de empeñarse en guerras de conquista, de ayudar a unos

indios contra otros o de causarles daño alguno en su persona o en sus bienes, era terminante y definitiva.

Lamentablemente tan generosas como bien intencionadas disposiciones legales, no siempre se cumplieron. Repetidos casos dieron ocasión a señalar la existencia de un divorcio entre la realidad y la ley. Pero de todas maneras fueron siempre un recurso contra el abuso y la arbitrariedad.

Aun cuando en las susodichas Ordenanzas no se mencionaban las bulas pontificias, se presuponía el dominio de España sobre las Indias como derivado de la concesión papal. Así se explica que se ordenara a los descubridores tomar posesión de las tierras descubiertas "en Nuestro Nombre", guardando siempre las formalidades de estilo.

Los monarcas castellanos y los conquistadores reconocieron invariablemente el valor de la bula pontificia como título de dominio, aunque con diferente criterio interpretativo en cuanto a sus alcances.

No olvidemos aquella declaración terminante: "Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos, y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra Firme del Mar Océano, descubiertas, y por descubrir y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla. . ."

Aunque no se decía cuáles eran los otros justos y legítimos títulos, quedaba claro en todo caso que los reyes de España hacían derivar su título de dominio sobre "las Indias Occidentales, Islas y Tierra Firme del Mar Océano, descubiertas y por descubrir", de la donación y concesión de la Santa Sede Apostólica.

Por eso Felipe II, ante las muchas opiniones contradictorias, según decíamos, afirmaba la bula de Alejandro VI como "el título inicial y básico del dominio sobre las Indias".

Podemos concluir diciendo con Florescano, [19] que el título original de España a las tierras del Nuevo Mundo fue el acto de descubrimiento y ocupación realizado por Colón el 12 de octubre de 1492. Vinieron posteriormente las bulas pontificias que, como se ha visto, conferían el dominio absoluto de aquellas tierras a la Corona de Castilla. Y en ellas, precisamente, fundamentaron los monarcas castellanos sus derechos sobre las Indias Occidentales.

[19] Enrique FLORESCANO. *Estructuras y Problemas Agrarios de México* (1500-1821). SepSetentas 2, 1971, México, pp. 30 y 31.

Segunda Parte

LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA TIERRA EN LOS TERRITORIOS INDIANOS

Las tierras de las llamadas Indias Occidentales quedaron incorporadas, pues, al patrimonio de la Real Corona de Castilla o Patrimonio Real, en cuya virtud el dominio privado sobre ellas sólo fue posible por concesión real.

Con excepción de las tierras que eran propiedad de los indios, las demás quedaron incluidas en el cuadro de las regalías, es decir, de los bienes "pertenecientes a la Corona como encarnación suprema del Estado".

Nos referiremos a las concesiones reales en materia de tierras baldías o realengas, las cuales configuraron, en una u otra forma, los títulos originarios de la propiedad privada sobre las mismas.

Las Capitulaciones

Las capitulaciones o asientos eran contratos celebrados entre la Corona y un particular para la ejecución de una empresa determinada.

El particular se obligaba con su iniciativa personal, con su esfuerzo y con el aporte económico

para sufragar los gastos necesarios, a cambio de la obligación recíproca de la Corona de otorgarle una serie de ventajas y prerrogativas, condicionadas siempre al buen suceso de la empresa.

En América su objeto fue casi siempre el descubrimiento, la colonización y la conquista.

Externamente, advierte Ots Capdequí, solían constar estas capitulaciones de una primera parte, donde se puntualizaban las obligaciones que el descubridor o poblador contraía y de una segunda, donde se enumeraban las concesiones de la Corona. A partir de 1526, se insertan literalmente en las capitulaciones de descubrimiento y población las leyes sobre el buen tratamiento de los indios, que el descubridor o poblador se comprometía a cumplimentar. [20]

Aunque de ordinario actuaba directamente la Corona, en ocasiones delegaba la facultad para celebrar dichos contratos en determinadas autoridades. "Capitular era por lo tanto prerrogativa regia, a veces delegada, pero siempre ejercida a nombre de la Corona". [21]

Revistieron singular importancia, así por su objeto como por su número. La frecuencia de su

[20] J. M. Ots Capdequí. *España en América. El régimen de tierras en la época colonial.* Fondo de Cultura Económica, México, 1959, p. 12.

[21] Silvio A. Zavala. Ob. cit., p. 102.

otorgamiento se explica por la penuria económica de la monarquía que era casi un mal crónico. Por eso las grandes empresas de descubrimiento, conquista y colonización, lejos de ser exclusivamente estatales, tuvieron por lo general un carácter mixto.

No olvidemos que el Derecho indiano se remonta en sus orígenes a las capitulaciones de Santa Fe del 17 de abril de 1492, celebradas entre Colón y los Reyes Católicos, "las cuales fueron durante algunos años el texto jurídico fundamental de la organización del Nuevo Mundo".

Ya hemos dicho que en las capitulaciones se reconocía a favor de intereses particulares extraordinarias ventajas y prerrogativas. Entre ellas figuraba la concesión de grandes extensiones de tierra. A guisa de ejemplo cítase comúnmente la capitulación celebrada con Francisco de Montejo en 1526 para la conquista de Yucatán, en la cual se decía textualmente:

"...Otro sí, vos fago merced de diez leguas en cuadro de lo que así descubrierdes, para que tengais tierras en que granjear y labrar, no siendo de lo mejor ni peor, ésto a la vista de vos y de los dichos Nuestros Oficiales que para la dicha tierra mandaremos proveer, para que sea vuestra y de vuestros herederos y suscesores para siempre jamás, sin jurisdicción civil ni criminal, ni a otra

cosa que a Nos pertenezca, como a Reyes y Señores..."

"...Otro sí, que a los nuestros pobladores y conquistadores se les den vecindades y dos caballerías de tierras y solares y que cumplan la dicha vecindad en cuatro años que esten y vivan en la dicha tierra, y aquellos cumplidos, los puedan vender y hacer dellos como de cosa suya..."[22]

Era usual que en las capitulaciones se autorizara al jefe expedicionario a repartir tierras entre quienes lo acompañaban, especificándose ciertos requisitos para la adquisición del dominio. Sólo excepcionalmente se concedía la plena propiedad sin condición alguna.

Es oportuno recordar que ya en 1497 había sido autorizado Colón a repartir tierras en propiedad de la Isla Española, con la condición de que "los agraciados tuvieran casa poblada durante los primeros quatro años contados desde la entrega de la tierra" y que hicieran en ella los cultivos que se acordaran.

La Corona estaba fundamentalmente interesada en poblar los territorios ocupados. Era el medio para consolidar la conquista. Con ese propósito se impulsó el repartimiento de tierras y solares. Ilustrativas a ese respecto son las reales cédulas

22 Silvio A. Zavala. Ob. cit., pp. 218 y 219.

de fechas 18 de junio y 9 de agosto de 1513, incorporadas después a la Recopilación de 1680, en los siguientes términos: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia. que deseamos: Es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas. solares, tierras. cavallerias. y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares. que por el Governador de la nueva población les fueren señalados. haciendo distinción entre escuderos. y peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento. y los aumenten y mejoren. atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y haviendo hecho en ellas su morada y labor, y residido en aquellos pueblos quatro años, les concedamos facultad, para que de allí en adelante los puedan vender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia; y asi mismo conforme a su calidad, el Governador o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere, para que gozen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tassas y de lo que está ordenado..." [23]

[23] Ley 1, título 12, libro IV.

Como se puede ver el reparto incluía tierras e indios, lo cual era explicable, ya que la tierra sin la fuerza de trabajo no significaba prácticamente nada.

Y fue Colón, precisamente, quien inicialmente impuso a los indios en la Española la obligación de prestar servicios agrícolas y mineros a favor de los españoles. De ese modo nació el repartimiento de indios en las Antillas, con la finalidad precisa de llenar las necesidades de mano de obra en las empresas agrícolas y mineras de los colonos y de la Corona. [24]

Las Ordenanzas de 1573
Repartimientos de Tierras y Solares

En los años que siguieron al descubrimiento se promulgaron algunas reales cédulas para normar la conducta de los descubridores y nuevos pobladores. Pero no es sino en las Ordenanzas de 1573, donde encontramos un conjunto orgánico y sistemático de disposiciones legales acerca de esas y otras materias. Un examen somero de su contenido nos permitirá conocer sus objetivos y propósitos sobre el particular.

[24] Silvio A. Zavala. *La Encomienda Indiana*. Segunda edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1973, p. 13.

Se declaraba en ellas la intención de favorecer y hacer merced de tierras a los nuevos descubridores, pobladores y pacificadores, así como a sus hijos y descendientes, adjudicándoles solares, tierras de labor, de pasto y estancias, en el entendido de que para adquirir la plena propiedad era indispensable la residencia durante cinco años.

Para haber de poblar —rezaban las Ordenanzas— así en lo que está descubierto y pacificado como en lo que con el tiempo se descubriere y pacificare, debería elegirse una región cuyas tierras fueran fértiles y abundantes en frutos y pastos para criar ganados, ricas en arboledas para leña y materiales de construcción y de muchas y buenas aguas para beber y para regadíos. (Ordenanza XXXV).

Asimismo, deberían estar pobladas de indios a quienes se pudiera predicar el Evangelio, ya que ese era el fin principal para el que se mandaban hacer los nuevos descubrimientos y poblaciones. (Ordenanza XXXVI).

Elegido que fuera el lugar en que se haría una población —sin perjuicio de los indios o con su consentimiento— se procedería a trazar la planta urbanística, dividiéndola en plazas, calles y solares "a cordel y regla", principiando en la Plaza Mayor de la cual partirían las calles principales,

dejando tanto espacio libre que aun cuando fuera mucho el aumento de la población pudiera ensancharse proporcionalmente.

Después de consignar las demás especificaciones relacionadas con la traza urbana, se disponía que se señalara a la población ejido en suficiente cantidad de manera que aunque fuera en mucho el crecimiento, siempre quedara bastante espacio "a donde la gente se pueda salir a recrear y salir los ganados sin que hagan daño".

Confinando con los ejidos se señalaban dehesas para los bueyes de labor, para los caballos y para el ganado de carnicería, más una extensión adicional para propios del Concejo. De las restantes tierras de labor se harían tantas suertes como solares hubieran en el pueblo.

Se estipulaba que quien se obligara a fundar un pueblo de españoles, con no menos de treinta vecinos, dentro del plazo que se señalara en su asiento, tendría derecho a que se le adjudicaran "cuatro leguas de término y territorio en cuadro", distante por lo menos cinco leguas de cualquier ciudad, villa o lugar de españoles poblado con anterioridad, sin perjuicio alguno de pueblo de indios. (Ordenanza XC).

Entre los nuevos pobladores no se admitiría a

quienes ya tuvieran tierras de pasto y labor, a fin de que no se despoblara lo que ya estaba poblado.

De dicho "término y territorio" debería apartarse, en primer lugar, lo que fuera menester para solares del pueblo y ejido competente y dehesa en que pudiera pastar abundantemente el ganado, más otro tanto para los propios del Concejo. Del resto se harían cuatro partes, una para el obligado a hacer dicho pueblo, a elección suya, y las tres restantes, divididas en treinta suertes, para igual número de pobladores del mismo lugar. (Ordenanza XCI).

En general, las extensiones de tierras de labor que se adjudicaran a los nuevos pobladores no podrían exceder de cinco peonías ni de tres caballerías.

"Es una peonía, solar de cinquenta pies en ancho y ciento en largo; cien hanegas de tierra de labor de trigo ó cebada; diez de maíz; dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles de secadal; tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras". (Ordenanza CV).

"Una caballería, es solar para casa de cien pies de ancho y doscientos de largo; y de todo lo demás, como cinco peonías, que serán como quinientas hanegas de labor para pan de trigo o

cebada, cincuenta de maíz, diez huebras de tierra para huertas, quarenta para plantas de otros árboles de secadal; tierra de pasto para cinquenta puercas de vientre, y cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas y cien cabras". (Ordenanza CVI).

"Las caballerías, así en los solares como en las tierras de pasto y labor, se den deslindadas y apeadas en término cerrado. Y las peonías, los solares y tierras de labor y plantas, se den deslindadas y divididas, y el pasto se les dé en común". (Ordenanza CVII).

Interesa señalar que dichas medidas de superficie no fueron uniformes en todas las regiones, por lo que al referirse a una extensión en caballerías solía hacerse mención expresa del lugar de su ubicación.

Como es fácil apreciar, junto al repartimiento de tierras y solares a título individual, las anteriores disposiciones consagraban la propiedad comunal de las ciudades, villas y lugares, con lo cual se recogía una vieja tradición peninsular.

Queda, por lo tanto, patente que en toda población —ciudad, villa o lugar— de las Indias Occidentales, habían de existir dentro de su término municipal: tierras comunales destinadas a ejidos, otras que se destinaban a dehesa boyal y

concejil, y otras que sin una destinación previa precisa, pasaban a integrar el ramo de propios.[25]

Las Mercedes de Tierras

La fundación de una nueva población daba lugar, según se ha visto, al repartimiento colectivo de tierras y solares. Pero durante el siglo XVI y primera mitad del XVII, lo corriente fue hacer mercedes de tierras con carácter individual, ya en reconocimiento de servicios prestados a la Corona, ya en atención a que los agraciados eran vecinos honorables o jefes de numerosa familia desprovista de recursos, ya en consideración a otra circunstancia similar.

En la concesión de mercedes de tierras se ordenaba no hacer distinción de personas, aun cuando evidentemente gozaban de preferencia los descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes.

Regulaba ese aspecto una real cédula de 6 de abril de 1588, que reprodujo la Recopilación de 1680, en estos términos: "Mandamos que en los repartimientos de tierra, assi en nuevas poblaciones, como en lugares y términos, que ya estuvieren poblados, se hagan con toda justi-

25 J. M. Ots Capdequí. Ob. cit., p. 51.

ficación, sin admitir singularidad, acepción de personas, ni agravio de los indios".[26]

Además de la residencia por el término de cinco años, las Ordenanzas de 1573 establecían que los favorecidos con peonías y caballerías quedaban obligados a tener edificados los solares, poblada la casa, cultivadas las tierras y deslindadas las parcelas "dentro del tiempo limitado repartido por sus plazos", declarándose que en caso contrario perderían las tierras y solares y pagarían además una cantidad en maravedís. (Ordenanza CVIII).

La Recopilación de 1680 redujo a cuatro años el término de residencia obligatoria y estableció, además, que los vecinos y moradores a quienes se hiciera repartimiento de tierras, estarían obligados a tomar posesión de ellas en un plazo no mayor de tres meses.[27]

Los requisitos anteriores eran notoriamente limitativos de los poderes dominicales, quedando condicionada a su cumplimiento la adquisición del dominio. El solo título, por lo tanto, no bastaba para acreditarlo.

Era evidente que el derecho de propiedad, en términos generales, se regulaba en el ordena-

[26] ley 7, título 12, libro IV.
[27] ley 11, título 12, libro IV.

miento jurídico indiano por normas alejadas de las viejas concepciones del derecho romano.

Quien otorgaba las mercedes era obviamente el rey; pero solía ocurrir que delegara la facultad para ese efecto en ciertas autoridades: virreyes, gobernadores, audiencias e intendentes, las que en todo caso actuaban a nombre del rey, por lo que se requería la ulterior confirmación para la plena validez del acto.

Los cabildos no tenían facultad para hacer mercedes de tierras. Las que hicieran extralimitándose en sus atribuciones, podían ser revocadas por los virreyes y presidentes gobernadores, si no hubieran obtenido confirmación real, aunque hay que advertir que sobre las mismas se admitía la composición.

En cambio, al tenor de una real cédula de 4 de abril de 1532, los repartimientos de tierras deberían hacerse con parecer del cabildo de las villas y ciudades, prefiriéndose en tal caso a los regidores cuando carecieren de ellas.[28]

La extensión de la tierra concedida era variable. Ya en 1497 —dice Mariluz Urquijo— la Corona señaló el criterio que debía presidir la distribución de la tierra al ordenar a Colón que la

28 Incorporada a la Recopilación de 1680, ley 5, título 12, libro IV.

repartiese según fuera "lo que nos hubiere servido y la condición y calidad de su persona". De manera que se admitía la diversidad determinada por la condición social y los servicios. Estos dos elementos se reiteran en textos posteriores y aparece un tercer factor: "lo que cada uno quisiere ponerse a trabajar", que es luego prudentemente transformado en "lo que buenamente pudieren labrar".[29]

Las ordenanzas de 1573, según hemos podido ver, limitaban las extensiones de tierra de cultivo a cinco peonías y tres caballerías, precisando lo que debería entenderse por unas y otras.

En general prevaleció en los comienzos un criterio de moderación en la distribución de la tierra.

Repártanse tierras sin exceso entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes, disponía una real cédula de 27 de octubre de 1535, prohibiéndose su venta a Iglesia, Monasterio u otra entidad eclesiástica, pena de perderlas.[30]

En los primeros tiempos, de acuerdo con la real cédula de 19 de mayo de 1525, se prohibía otor-

[29] José M. Mariluz Urquijo. *El Régimen de la Tierra en el Derecho Indiano.* Editorial Perrot, Buenos Aires, 1968, p. 38.

[30] Incorporada a la Recopilación de 1680, ley 10, título 12, libro IV.

gar mercedes de tierras a quienes ya hubieran sido favorecidos con anterioridad. Dicha prohibición se consignaba también en las Ordenanzas de 1573 y se reiteraba más tarde en la Recopilación de 1680, en esta forma: "A los que en la nueva población de alguna Provincia tuvieren tierras y solares en un Pueblo, no se les pueda dar ni repartir en otro, sino fuere dexando la primera residencia, y passandose a vivir a la que de nuevo se poblare, salvo si en la primera huvieren vivido los quatro años, que tienen obligación para el dominio, o los dexaren, y no se aprovecharen de ello, por no haberlo cumplido; y declaramos por nulo el repartimiento, que contra la decisión de esta nuestra ley se hiciere, y condenamos a los que le huvieren hecho, en pena de la nuestra merced y diez mil maravedís para nuestra Cámara". [31]

La prohibición obedecía indudablemente al propósito de evitar que se despoblaran lugares que ya estaban poblados, y, a la vez, que se acumularan en una misma persona, sucesivamente, varias mercedes. Pero andando el tiempo no sólo se permitió dicha acumulación, sino que se toleró a los propietarios la ocupación de tierras baldías colindantes con las suyas, lo cual vino a favorecer el desarrollo del latifundismo.

[31] Ley 2, título 12, libro IV.

Era evidente el reconocimiento de la preexistente propiedad indígena por parte de la Corona.

Se reconoció a favor de los indios la propiedad individual y colectiva de la tierra.

Sin embargo, como su capacidad estaba limitada por considerárseles personas rústicas o miserables, necesitadas, por ende, de protección legal, no podían enajenar las tierras de su propiedad como no fuera llenando ciertas formalidades.

La propiedad colectiva de los pueblos o reducciones de indios se asimiló a la de las villas y ciudades españolas. De manera que además de las tierras poseídas a título individual, las había también de aprovechamiento comunal, constituidas por los llamados resguardos.

El aprovechamiento económico de las tierras del resguardo se hacía, generalmente, dividiendo en tres partes el lote que lo integraban: una que se parcelaba, adjudicándose anualmente las distintas parcelas a las diversas familias de la Comunidad —en proporción mayor o menor, según el número de los componentes de las mismas— para que las cultivasen y se beneficiasen de sus cosechas; otra que se destinaba a pastos para los ganados del pueblo o reducción; y otra tercera que se labraba

por todos los vecinos —según un sistema de trabajo gratuito y de rotación obligatoria— o que se adjudicaba a título de censo, bien a indios, bien a españoles, ingresándose los beneficios que así se obtenían en las "Cajas de censos y bienes de la Comunidad".[32]

Prácticamente gozaban los pueblos de indios de los mismos derechos que las villas de españoles, en cuanto a tierras de propios, ejidos y dehesas.

Fueron muchas las disposiciones que se dictaron para proteger la propiedad y los intereses de los naturales. Mencionaremos algunas.

La real cédula de 4 de abril de 1532, ordenaba que se dejara a los indios sus tierras, heredades y pastos, de manera que no les faltara lo necesario para el sustento de sus casas y familias.[33]

Las Ordenanzas de 1573, disponían que las nuevas poblaciones se habrían de asentar y edificar "sin tomar de lo que fuere particular de los indios, y sin hacer más daño que el que fuere menester para la defensa de los pobladores y para que la población no se estorbe".

Una real cédula de 11 de junio de 1594, prescribía que las estancias y tierras que se dieran a

[32] J. M. Ots Capdequí. Ob. cit., pp. 85 y 86.

[33] Incorporada a la Recopilación de 1680, ley 5, título 12, libro IV.

los españoles fueran sin perjuicio de los indios y que de no ser así se devolvieran a quien de derecho pertenecieran.[34]

Para más favorecer y amparar a los indios, otra real cédula de 30 de junio de 1646, mandaba que las composiciones de tierras no fueran de las que los españoles hubiesen adquirido de los indios, en cuyo caso los fiscales-protectores o los de las audiencias, deberían demandar la anulidad.[35]

En reales cédulas de 16 de marzo de 1642 y 30 de junio de 1645, quedaba claramente establecido que a los indios se les dejara todas las tierras que les pertenecieran, incluyendo aguas y riegos.[36]

Otras disposiciones, en fin, preceptuaban que las tierras para estancias se dieran lejos de los pueblos de indios y de sus sementeras, "pues para los ganados hay tierras apartadas y yermas donde pastorear y pastar sin perjuicio".

En las mercedes de tierras se estipulaba generalmente que deberían entenderse sin perjuicio de

[34] Incorporada a la Recopilación de 1680, ley 9, título 12, libro IV.

[35] Incorporada a la Recopilación de 1680, ley 17, título 12, libro IV.

[36] Incorporada a la Recopilación de 1680, ley 18, título 12, libro IV.

los indios, lo que llevaba implícito el reconocimiento y el respeto de sus derechos de propiedad.

Y no olvidemos que las Ordenanzas de 1573, al regular las mercedes de tierras hechas con ocasión de fundarse una nueva población, reiteraban insistentemente la advertencia "sin perjuicio de los naturales".

Debe hacerse notar, sin embargo, que la efectividad de la cláusula "sin perjuicio de los naturales" era un tanto relativa. Los interesados sabían ingeniarse los recursos para inclinar a su favor el fallo de las justicias locales, a manera de disimular o negar el perjuicio que en realidad se les ocasionaba en muchos casos.

Por ello se introdujo la práctica de escuchar efectivamente en su propia lengua a todos los nativos que pudieran ser afectados en un caso concreto y que las actuaciones se elevaran al virrey o gobernador para su resolución definitiva.

No faltaron subterfugios para despojar a los indios de sus tierras. Uno de ellos consistió en la compra a bajo precio mediante engaño o coacción.

Para contrarrestar en lo posible las prácticas viciadas, se establecieron los requisitos que habrían de observarse en las ventas de tierras a españoles en reales cédulas de 27 de febrero de

1531, de 14 de diciembre de 1615 y de 17 de junio de 1617, cuyo texto, al ser incorporado a la Recopilación de 1680, quedó así: "Por evitar los inconvenientes, y daños, que se siguen de dar o vender cavallerias, peonias, y otras mensuras de tierra a los españoles en perjuicio de los indios, precediendo información sospechosa de testigos; ordenamos y mandamos que quando se dieren, o vendieren, sea con citación de los fiscales de nuestras Reales Audiencias del distrito los quales tengan obligación de ver y reconocer con toda diligencia la calidad y deposiciones de los testigos: y los Presidentes y Audiencias, si governaren, las den, o vendan, con acuerdo de la Junta de Hacienda, donde ha de constar que nos pertenecen, sacandolas al pregón, y rematandolas en pública almoneda, como la demás hacienda nuestra, mirando siempre por el bien de los indios; y que en caso que se hayan de dar, o vender por los Virreyes: es nuestra voluntad, que no intervenga ninguno de los dichos Ministros; y del despacho que se diere a los interesados, han de llevar confirmación nuestra den.ro del término ordinario que se observa en las mercedes de encomiendas de indios". [37]

Con esta disposición se logró evitar, por lo me-

[37] Ley 16, título 12, libro IV.

nos en parte, los muchos perjuicios a que se veían expuestos los naturales.

La administración colonial no sólo reconoció y respetó la propiedad indígena en su doble modalidad, sino que, como hemos visto, trató de protegerla contra la rapacidad de algunos conquistadores y colonos con una serie de medidas más o menos eficaces.

Era obvio que sin la producción agrícola de los indios, la empresa colonizadora estaba condenada al fracaso. Mientras ellos hicieran producir las tierras estaba asegurado el elemento vital. De otra parte, vincularlos a la tierra era el medio efectivo para evitar que huyeran a refugiarse a las montañas.

De ahí que la Corona mostrara un claro interés en que los indios tuvieran suficientes tierras. Como veremos más adelante, en la real cédula de 1o. de noviembre de 1591, se decía en la parte conducente: "...y repartiendo a los indios lo que buenamente hubieren menester para que tengan en que labrar y hacer sus sementeras y crianzas, confirmándoles en lo que tienen de presente y dándoles de nuevo hasta lo que les fuere necesario..."

Señalábamos que la producción agrícola de los indios era fundamental para el éxito de la empresa colonizadora. De ahí que la dotación de tie-

rras a los indios y las múltiples medidas protectoras estuvieran inspiradas en el propio interés, más que en un espíritu de equidad.

Hay que tener presente, dice Martínez Peláez, que la organización del pueblo de indios, como pieza clave de la estructura de la sociedad colonial, exigía la existencia de unas tierras en que los indios pudieran trabajar para sostenerse, para tributar y para estar en condiciones de ir a trabajar en forma casi gratuita a las haciendas y labores y otras empresas de los grupos dominantes. Para que los indios permanecieran en sus pueblos y fuera posible controlarlos para la tributación, era indispensable que tuvieran ahí tierras suficientes.[38]

Florescano abunda en parecidos argumentos. Vencidos y reducidos a servidumbre, señala, pero en posesión de sus tierras, los indios seguirían produciendo y sosteniendo la empresa colonizadora. Sin tierras, los indios escaparían a los montes, perderían el arraigo y abandonarían a sus familias como había ocurrido en las Antillas. En ese caso los españoles se verían obligados a cultivar el suelo "desertando los descubrimientos y conquistas".[39]

[38] Severo MARTÍNEZ PELÁEZ. *La Patria del Criollo.* Editorial Universitaria, Guatemala, 1970, p. 158.

[39] Enrique FLORESCANO. Ob. cit., p. 53.

Hemos dicho que el compartimiento nació en la Española, respondiendo a necesidades de mano de obra en las empresas agrícolas y mineras.

Ya en la etapa continental se generalizó el sistema de repartimiento de indios "para el cultivo de las tierras, para la guarda de los ganados, para el laboreo de las minas, para la ejecución de obras públicas y, en general, para toda clase de actividades económicas".

Y no debe olvidarse el repartimiento a título de encomienda, en virtud del cual un grupo de familias indígenas quedaba bajo la autoridad de un encomendero español, quien adquiría el derecho de utilizar en provecho propio sus servicios personales.

Las Leyes Nuevas de 1542 introdujeron una innovación esencial, al sustituir el servicio personal por el pago de un tributo. Sin embargo, es innegable que la supresión del servicio personal no fue total ni efectiva en todos los territorios indianos.

Interesa señalar que las tierras de los pueblos de indios dados en encomienda no pasaban a ser propiedad de los encomenderos, como equivocadamente sostienen algunos. [40] Hubo abusos y arbitra-

40 Véase Silvio A. Zavala. *La Encomienda Indiana*, cit., p. 214.

riedades, es cierto, pero la ley amparaba a los nativos.

La tierra y la mano de obra de los indios eran, pues, elementos absolutamente indispensables para poder impulsar la colonización. Ello explica, de una parte, el reconocimiento y la protección de la propiedad privada indígena; y de otra, la vigencia del repartimiento y la encomienda.

La Venta en Pública Subasta

Las concesiones de tierras hechas en los primeros tiempos revistieron siempre un carácter gratuito.

Las que se hacían en las capitulaciones eran tan sólo un aspecto de las extraordinarias prerrogativas reconocidas por la Corona a los jefes expedicionarios que, como se ha visto, realizaban las empresas a sus expensas.

Los repartimientos de tierras y solares efectuados al fundarse una nueva población respondían, fundamentalmente, al propósito de estimular el arraigo a la tierra y fomentar su cultivo para consolidar así los logros alcanzados.

Las mercedes otorgadas con carácter individual por servicios prestados a la Corona, además de

premiar o recompensar dichos servicios, se proponían igualmente aquellos objetivos.

Las Ordenanzas de 1573 sistematizaron las normas reguladoras de la política de población, orientada al afianzamiento del poder de la monarquía mediante el asentamiento de fuertes núcleos de población en los territorios ocupados.

En la primera etapa de la colonización no hubo problemas por cuestión de tierras. Las poblaciones eran pequeñas y reducidas en número y las extensiones disponibles casi ilimitadas. Ello dio lugar a que, andando el tiempo, se perdiera el sentido de moderación inicial que presidió la distribución de la tierra, permitiéndose el acaparamiento indebido que derivó inevitablemente al latifundismo.

Con el correr de los años la tierra fue adquiriendo valor, ora por las incipientes vías de acceso, ora por la cercanía a núcleos de población cada vez más densos, ora por la intensificación de los cultivos, ora, en fin, por otras circunstancias análogas.

Todo ello indujo a la Corona a considerar la posibilidad de obtener un provecho fiscal de la tierra y se pensó entonces en la venta "a pregón y vela", al rematante "mejor ponedor", surgiendo así un nuevo título para adquirir el dominio de

las tierras realengas: la venta en pública subasta al rematante mejor postor.

Se ha hecho notar que en la venta de tierras no se logró establecer un procedimiento ágil y sencillo, por lo que en la práctica significó más bien un obstáculo para la colonización, sin que se alcanzara el propósito de incrementar positivamente los fondos del erario real.

Revisión General de los Títulos de Poseedores de Tierras

El descontrol de la primera etapa colonizadora dio lugar a no pocos abusos en la ocupación de las tierras, creándose situaciones de hecho al margen total de las normas legales vigentes.

Con el propósito aparente de poner orden en el agro se expidió la real cédula de 1o. de noviembre de 1591, en la cual se atribuía a culpa u omisión de los virreyes, audiencias y gobernadores, haber consentido "que unos con ocasión que tienen de la merced de algunas tierras, se hayan entrado y ocupado en otras muchas sin título, causa ni razón y que otras las tengan y conserven con títulos fingidos e inválidos de quien no tuvo poder ni facultad para podérselos dar".

Por todo ello y para poner fin a tanta "confu-

sión y exceso", se acordaba que todos los poseedores de tierras deberían exhibir sus títulos dentro del término que para el efecto se señalara por las autoridades respectivas, amparándose, única y exclusivamente, "a quienes con buenos títulos y recaudos, o justa prescripción poseyeren", quedando los demás obligados a restituir las tierras indebidamente poseídas.

Dicha real cédula se incorporó posteriormente a la Recopilación de 1680, en los siguientes términos: "Por haver Nos sucedido enteramente en el Señorio de las Indias, y pertenecer a nuestro Patrimonio y Corona Real los valdíos, suelos y tierras, que no estuvieren concedidos por los Señores Reyes nuestros predecessores, o por Nos, o en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante todas cosas lo que a Nos, o a los Virreyes, Audiencias y Governadores pareciere necessario para plazas, exidos, propios, pastos, y valdíos de los Lugares, y Concejos, que están poblados, assí por lo que toca al estado presente en que se hallan, como al porvenir, y al aumento que puedan tener, y repartiendo a los indios lo que buenamente huvieren menester para labrar, y hácer sus sementeras, y crianzas, confirmándoles en

lo que ahora tienen, y dándoles de nuevo lo necesario, toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada para hacer merced, y disponer de ella a nuestra voluntad. Por todo lo cual ordenamos y mandamos a los Virreyes y Presidentes de Audiencias Pretoriales, que quando les pareciere señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos, y los Ministros de sus Audiencias, que nombraren los títulos de tierras, estancias, chacras, y cavallerías, y amparando á los que con buenos títulos y recaudos, o justa prescripción poseyeren, se nos buelvan y restituyan las demás, para disponer de ellas á nuestra voluntad".[41]

Esta real cédula contenía, además, una categórica afirmación del señorío sobre las nuevas tierras, las cuales se declaraba pertenecer "a nuestro Patrimonio y Corona Real".

La Composición

La venta de tierras en pública subasta había proporcionado muy modestos ingresos al erario real. Los trámites lentos y complicados, así como los gastos excesivos, lejos de favorecer, habían obstaculizado la colonización.

[41] Ley 14, título 12, libro IV.

De ahí que la monarquía, siempre urgida de recursos, acordara la revisión general de los títulos de poseedores de tierras, no tanto para recuperar las que se poseyeran sin justos títulos, como para obligar a los poseedores "a componerse con la Corona".

Por eso, precisamente, con la misma fecha se expidió otra real cédula en la cual se disponía que todos aquellos que poseyeran tierras sin justos y verdaderos títulos o con títulos "aparentes o fingidos", podrían ser admitidos a moderada composición.

"...os doy poder, comisión y facultad —se decía en uno de sus párrafos— para que reservando ante todas cosas lo que os pareciere necesario para plazas, ejidos, propios, pastos y baldíos de los lugares y concejos, así por lo que toca al estado presente como al porvenir del aumento y crecimiento que puede tener cada uno, y a los indios lo que hubieren menester para hacer sus sementeras, labores y crianzas, todo lo demás lo podais componer, y sirviéndome los poseedores de las dichas tierras, chacras, estancias, cortijos, caballerías, con lo que os pareciere justo y necesario, según la calidad y cantidad de las tierras que tienen y poseen sin justo y legítimo título, se las podais confirmar y darles de nuevo título de

ellas. . ." Y en otro párrafo: ". . .en caso que algunas personas rehusaren y no quisieren la dicha composición, procedereis contra los tales conforme a derecho, en virtud de la dicha mi real cédula, y restituyendome ante todas cosas en lo que halladeres que han ocupado y poseen sin título válido y légitimo y esto mismo en que me restituyeredeis lo concedereis de nuevo a quien os lo pidiere y quisiere mediante la dicha composición en la forma susodeclarada y todo lo que así compusiedereis, confirmadereis y concediereis de nuevo yo por la presente lo apruebo, confirmo y concedo. . ."

Para encuadrar legalmente a quienes se encontraban en situación anómala se recurrió, pues, al procedimiento de la composición, con lo cual se conseguía, a la vez, un beneficio fiscal. La composición fue, en consecuencia, un recurso para legalizar una situación de hecho mediante un pago. O como dice con mucha precisión Ots Capdequí, una figura jurídica por la cual, en determinadas circunstancias, una situación de hecho —producida al margen o en contra del Derecho— podía convertirse en una situación de derecho mediante el pago al fisco de una cierta cantidad.[42]

[42] J. M. Ots Capdequí. *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*. Aguilar, S. A. de Ediciones, Madrid, 1969, p. 236.

Por real cédula de 30 de octubre de 1692, renovada el 24 de noviembre de 1735, se nombraba un comisionado especial para la composición de tierras y recaudación de sus productos, facultándolo para nombrar subdelegados, con inhibitoria a los virreyes, presidentes, gobernadores, etc., de mezclarse en la administración de este ramo. Esta disposición fue la que dio origen al Juzgado Privativo de Tierras.

Reconociéndose la urgente necesidad de poner cobro a todos los créditos de la Real Hacienda en las provincias del Perú y Nueva España "por causa de compras de villas, lugares y jurisdicciones de esas tierras, bosques, plantíos, alcabalas, cientos, pechos o derechos y otras cualesquiera cosas que se hayan enajenado de la Corona por razón de venta y de que no se haya dado satisfacción en todo o en parte", se fijaba el término de un año para que se hicieran efectivos los adeudos, vencido el cual, sin haberse logrado, se adjudicarían dichos bienes al Real Patrimonio. De todo ello conocería un Juez de composiciones de tierras y de cobranzas de condenaciones y multas, cargo que ocuparon entonces, sucesivamente, Don Diego de Zúñiga y Don Antonio de Pineda, con amplias facultades para el efecto, pudiendo contar además con el auxilio de las autoridades cuando para ello

fueren requeridas, en orden al mejor cumplimiento de su cometido.

Como advierte Martínez Peláez, la usurpación de la tierra se practicó desde el siglo XVI con base en la liberalidad de las concesiones y en el descontrol de la primera etapa colonizadora, y en la última década de ese siglo fue introducido el sistema de composiciones, el cual no vino a frenar la usurpación, sino a convertirla en un procedimiento para adquirir tierras y ensanchar los latifundios con desembolsos moderados. Al normar la composición, las leyes sistematizaron la usurpación de tierras para todo el resto del periodo colonial.[43]

La Confirmación

Para que las mercedes de tierras hechas por los virreyes y demás autoridades facultadas para ello, produjeran el efecto de otorgar el dominio pleno e irrevocable de las tierras adjudicadas, era indispensable la confirmación real, requisito que posteriormente se hizo extensivo a las ventas y composiciones.

La Recopilación de 1680, en la ley 16, título 12, del libro IV, la establecía en términos genera-

[43] Severo Martínez Peláez. Ob. cit., p. 153.

les para las tierras cedidas o vendidas por las autoridades locales.

Es probable que inicialmente el móvil de la confirmación fuera obligar a los agraciados a cumplir con las exigencias inherentes a las mercedes de tierras. Pero andando el tiempo vino a ser la expresión de preocupaciones meramente fiscales.

Interesa señalar que los muchos gastos y dificultades que implicaba la confirmación, fueron causa de que en la práctica no se cumpliera con ese requisito.

En vista de la renuencia de los obligados, el 24 de noviembre de 1745 se ordenaba en real cédula "que los que entrasen en los bienes realengos de aquellos dominios acudiesen precisamente a mi Real Persona a impetrar su confirmación en el término que se les asignó, baxo la pena de perdimiento si no lo hiciesen. . ."

Ante la obstinada resistencia a cumplir con aquel mandato, se admitió en la real instrucción de 1754 que la confirmación pudiera ser solicitada y obtenida de "las autoridades de su distrito y demás ministros a quienes se comete esta facultad por esta nueva instrucción. . ."

Reconoció, por fin, la monarquía, los graves perjuicios que ocasionaba a sus vasallos de las Indias la real cédula de 24 de noviembre de 1745, que reiteraba para los poseedores de tierras baldías la obligación de acudir ante el rey a impetrar su confirmación.

Los trámites eran engorrosos y los gastos excesivos, al punto de que en algunos casos resultaban superiores al precio mismo de la venta o composición.

Por estas y otras razones, se acordó en real instrucción de 15 de octubre de 1754, autorizar privativamente a los virreyes y presidentes de las audiencias para que nombrasen ministros subdelegados que conocieran de las ventas y composiciones de tierras realengas con facultad para expedir los títulos respectivos, quienes, a su vez, podrían subdelegar en otros su comisión cuando las circunstancias así lo aconsejaran.

En consecuencia, el Consejo de Indias y sus ministros quedaban definitivamente separados de la dirección y manejo de ese ramo de la Real Hacienda.

Una vez nombrados, los subdelegados girarían órdenes generales a las justicias de las cabeceras

y principales lugares de sus respectivos distritos, a efecto de que todas y cualesquiera personas que poseyeran realengos, "estando o no poblados, cultivados y labrados", acudieran a exhibir ante el subdelegado, por sí o por apoderado, los títulos que ampararan la posesión, bajo apercibimiento de que serían "despojados y lanzados" de tales tierras y se haría merced de ellas a otras personas, si dejaban de acudir sin justa causa dentro del término que para el efecto se señalara.

Los ministros subdelegados deberían proceder "con suavidad, templanza y moderación, con procesos verbales y no judiciales", en los problemas que se suscitaran con los indios. En lo tocante a las tierras de comunidad y a las que se les hubieran concedido para pastos y ejidos, no se haría novedad, reintegrándoles las que les hubieran sido usurpadas y otorgándoles mayores extensiones, según fueran las necesidades de la población.

Constando por los documentos exhibidos estar en posesión de los realengos por venta o composición hecha con anterioridad a 1700, aun cuando no hubiera confirmación real, se les dejaría en la libre y quieta posesión de los mismos, anotando los títulos respectivos a fin de que en el futuro no fueran molestados en ninguna forma, ni ellos ni sus sucesores. Si carecieran de títulos, "les deberá

bastar con la justificación que hicieren de aquella justa posesión como título de justa prescripción", en el entendido de que si no tuvieran cultivadas y labradas las tierras, se les señalaría el término de tres meses o el que pareciera competente para que lo hicieran, bajo apercibimiento que de lo contrario se haría merced de ellas a los denunciantes con la misma obligación de cultivarlas.

Quienes hubieran adquirido tierras por venta o composición a partir del año 1700, no podrían ser molestados en ningún tiempo si constara que habían obtenido la confirmación real. En caso contrario, deberían acudir a impetrarla ante las audiencias de sus distritos facultadas al efecto por la susodicha instrucción, las cuales examinarían si la venta o composición había sido hecha sin fraude ni colusión y en precios proporcionados y equitativos, con vista y audiencias de los fiscales, para que en atención a todo ello y constando haberse enterado en las cajas reales el precio y el derecho de media annata, se despachara a nombre del rey la confirmación de sus títulos, con lo cual quedarían legítimamente "en posesión y dominio de las tales tierras, aguas y baldíos", no pudiendo ser molestados en ningún tiempo por motivo alguno.

Las personas que se hubieran excedido en los límites de lo comprado o compuesto, ocupando in-

debidamente mayores extensiones, deberían acudir ante el subdelegado a tratar la composición de los excesos, a efecto de que previa medida y avalúo les fueran otorgados los títulos y confirmaciones correspondientes, bajo apercibimiento de que en caso de inobservancia se adjudicarían las tierras así ocupadas a los denunciantes por una moderada cantidad. o bien, se atribuirían al Real Patrimonio.

Concluidos los autos atingentes a cada negocio y en estado de despachar los títulos respectivos, se elevarían originales a la audiencia correspondiente para que con vista de ellos y oyendo a los fiscales, se resolviera la expedición de los títulos cuando no hubiera reparo que hacer, o bien se ordenara la práctica de alguna diligencia de medida o avalúo.

Las audiencias conocerían, asimismo, en grado de apelación, de las resoluciones de los subdelegados en materia de ventas o composiciones de realengos, denuncias, medidas y tasaciones.

En las provincias muy distantes de las audiencias se despacharían las confirmaciones por los gobernadores, con acuerdo de los oficiales reales y del teniente general letrado, donde lo hubiere.

Los subdelegados percibirían el dos por ciento del monto de las ventas y composiciones en que

intervinieran, en tanto que los honorarios de los escribanos se regularían según el arancel.

Cuatro son, a nuestro juicio, los aspectos de mayor relieve que interesa destacar.

El requisito del efectivo asentamiento y cultivo de la tierra perdía vigencia al admitirse que la posesión de realengos por venta o composición anterior a 1700, estando o no poblados, cultivados y labrados, aun cuando no hubiera confirmación real, garantizaba a los poseedores que no serían molestados en ningún tiempo ni por ningún motivo.

Sólo en el caso de que el único título invocado fuera la *justa prescripción*, sólo entonces persistía la exigencia del cultivo de la tierra como condición sine qua non.

En las adquisiciones por venta o composición a partir de 1700, era absolutamente indispensable la confirmación real. En su defecto debería impetrarse ante la audiencia del respectivo distrito, la cual, comprobados que fueran los requisitos legales, despacharía la confirmación a nombre del rey, con lo cual se aseguraba el pleno dominio.

La composición continuaba siendo el recurso para legalizar los casos de quienes, excediéndose de los justos límites, ocupaban indebidamente mayores extensiones.

Se reiteraba el respeto a la propiedad indígena, ordenándose la devolución de las tierras usurpadas y la concesión de nuevas tierras, de acuerdo con las necesidades de la población.

Aunque si bien es cierto que la real instrucción de 1754 enfocaba con más o menos acierto aspectos económicos y fiscales de la cuestión agraria, también lo es que no sólo vino a consolidar sino a incrementar el latifundismo, al no exigir invariablemente el cultivo de la tierra como requisito esencial e insistir en la composición como recurso para legalizar las usurpaciones de tierras.

Cuestiones Jurisdiccionales

El crecido número y complejidad de los asuntos del ramo de tierras, demandaba una regulación muy precisa de los mismos para los efectos de su correcta resolución judicial.

En la Capitanía General de Guatemala, para referir un caso concreto, fue la gestión que en ese sentido hiciera Don Juan González Bustillo, oidor decano de la real audiencia y juez privativo de tierras, lo que motivó la real cédula de 5 de febrero de 1777, que a la letra decía: "El Rey: Gobernador y Capitán General de las Provincias de Guatemala y Presidente de mi Real audiencia de ellas. En carta de 27 de Mayo del año de

mil setecientos setenta y dos, dio cuenta con testimonio Don Juan González Bustillo, Oidor Decano que fue de esta Audiencia y Juez privativo de ventas y composiciones de tierras, del crecido número de negocios, y variedad de causas que ocurrían en esa Judicatura reducida á dos clases: la primera en cuanto a las ventas, composiciones y manifestaciones de títulos; y la segunda de las que se seguirán entre partes y en juicios contradictorios, sobre los derechos de propiedad, posesión y calificación de los límites y mojones de los respectivos terrenos, y que aunque se hallaba compensado el trabajo de las primeras con la ayuda y costa del dos por ciento, según está prevenido en el capítulo catorce de la real instrucción de quince de Octubre de mil setecientos cincuenta y cuatro, no sucedía así con las de las segundas que demandaban incomparable mayor trabajo, aplicación y responsabilidad en que no percibía cantidad alguna ni los derechos de actuar según el arancel, siendo en esta parte más perjudicada que sus subdelegados; en cuya atención solicitaba se declarase si podía en conciencia y justicia providenciar para el juez que fuere en lo sucesivo la tasación de los que le correspondiesen por arancel en esta última clase y sin exceso de los que percibía cualquier subdelegado ordinario, á cuyo fin hacía presente que por el

testimonio que incluía constaba el informe dado por los oficiales reales y las Escribanías de Cámara, de que por un quinquenio producía treinta pesos al año el dos por ciento señalado al Juez principal, de lo que se infería con evidencia, que de modo alguno correspondía el premio al trabajo, cuidado y responsabilidad que está á su cargo. Y visto lo referido en mi Consejo de las Indias con lo informado por la Contaduría General y expuesto por el Fiscal, he tenido a bien declarar (como por esta mi real Cédula declaró): Que el conocimiento de los pleitos de composiciones de tierras entre partes en que no tengan realengos, toca á las justicias ordinarias del territorio, sin que en ellos deba intervenir ni mezclarse el Juez subdelegado de este ramo, y que en las mercedes de realengos no debe llevar éste otros derechos que el de dos por ciento señalados en la mencionada instrucción, y sus subdelegados los tazados por el arancel, cuya determinación ordeno y mando la comuniquen á la persona que corresponda, para su puntual cumplimiento, por ser así mi voluntad. Fechado en el Pardo á cinco de Febrero de mil setecientos setenta y siete. Yo el Rey. Por mandado del Rey nuestro señor. Don Pedro García Mayoral." [44]

[44] Al. 23, Leg. 1534, Fol. 104 AGCA.

Años más tarde, en 1790, Don Francisco Robledo, oidor de la audiencia de Guatemala y juez privativo de tierras, exponía en larga representación una serie de observaciones y dudas acerca de algunos juicios sobre propiedad y posesión radicados en el juzgado a su cargo y formulaba al final la correspondiente consulta, dando todo ello lugar a la real cédula de 27 de julio de 1795, que venía a confirmar en todas sus partes la de 5 de febrero de 1777, haciendo las aclaraciones pertinentes. "...todos los negocios litigiosos entre partes —apuntaba— que el expresado oidor Don Francisco Robledo especificó en su representación sobre los derechos de la propiedad, posesión y calificación de los límites y mojones de terrenos y demás que ocurran de esta naturaleza que no sean realengos, competen y son peculiares de la jurisdicción de las justicias ordinarias con exclusión absoluta de la privilegiada del Juez de realengos, á quien solo compete librar el título de venta ó composición, para que después de confirmado por el Tribunal a quien corresponde, queden expeditas a las partes sus acciones y derechos ante las justicias ordinarias, para dar la posesión y conocer de los recursos de su reclamación, según la disposición legal en tal clase de juicios..."

Las anteriores disposiciones, claras, terminantes

y definitivas, despejaban toda posible duda. Ellas permitían resolver, sin lugar a equívocos, los eventuales conflictos de jurisdicción y competencia que pudieran presentarse en el ramo de tierras.

La Prescripción

Como hemos visto, la real cédula de 1o. de noviembre de 1591 ordenaba una revisión general de los títulos de propiedad, a efecto de que toda la tierra que se poseyera sin justos y legítimos títulos se restituyera a la Corona.

"Por todo lo cual ordenamos y mandamos a los Virreyes y Presidentes de Audiencias Pretoriales —expresábase— que cuando les pareciere señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos y los ministros de sus audiencias que nombraren los títulos de tierras, estancias, chacras y cavallerías, y amparando a los que con buenos títulos y recaudos, o justa prescripción poseyeren, se nos buelvan y restituyan los demás, para disponer de ellos a nuestra voluntad".

Al tenor de aquella real cédula la prescripción era, pues, un título para adquirir el dominio de las tierras realengas. Se trataba, desde luego, de la prescripción extraordinaria, exigiéndose, en esa virtud, la posesión ininterrumpida "por un tiempo

tan largo que se tenga por inmemorial (cuarenta años), aun cuando falten el justo título y la buena fe".

Posteriormente, la real instrucción de 15 de octubre de 1754 reafirmaba la prescripción como título para adquirir el dominio, señalándose como requisitos fundamentales que la posesión fuera anterior a 1700 y que las tierras estuvieran cultivadas, o en su defecto, que se asumiera la obligación de cultivarlas dentro de un cierto término.

Constando por los documentos exhibidos —señalábase— estar en posesión de los realengos por venta o composición hecha con anterioridad al 1700, aun cuando no hubiera confirmación real, se les dejaría en la libre y quieta posesión de los mismos, a fin de que en el futuro no fueran molestados en forma alguna. Si no tuvieran títulos, "les deberá bastar con la justificación que hicieren de aquella justa posesión como título de justa prescripción", en el entendido de que si no tuvieran cultivadas y labradas las tierras, se les señalaría el término de tres meses o el que pareciera competente para que lo hicieran, bajo apercibimiento que de lo contrario se haría merced de ellas a los denunciantes con la misma obligación de cultivarlas.

Años más tarde, en real cédula de dos de agosto

fomento de la agricultura y que ello permitiría "proporcionar con esta clase de tierras un auxilio a las necesidades públicas, un premio a los beneméritos defensores de la patria y un socorro a los ciudadanos no propietarios".

Se disponía, en consecuencia, la reducción de todos los terrenos baldíos o realengos, así en la Península e islas adyacentes, como en las Provincias de Ultramar, a propiedad particular.

De cualquier manera que se distribuyeran esos terrenos sería en plena propiedad y en clase de acotados.

Se acordaba conceder una suerte de las tierras más apropiadas para el cultivo, con el nombre de "premio patriótico", a cada capitán, teniente o subteniente, que por su avanzada edad o por haberse inutilizado en el servicio militar se retirara con la debida licencia, sin nota y con documento legítimo que acreditara su buen desempeño; y lo mismo a cada sargento, cabo, soldado, trompeta y tambor, que por las propias causas o por haber cumplido su tiempo, obtuviera la licencia final sin mala nota.

También se beneficiaría en igual forma a los individuos no militares que hubieran servido en partidas o contribuido de otra manera a la defensa nacional en la reciente guerra, así como a quienes

en las turbulencias de América hubieran quedado impedidos de resultas de acciones bélicas.

De las restantes tierras baldías se concederían suertes a los vecinos de los pueblos respectivos que las solicitaran y que no tuvieran tierra propia, gratuitamente, por sorteo y por una sola vez.

Todas las suertes que se concedieran serían en plena propiedad para los agraciados y sus sucesores.

Decreto de 10 de Junio de 1813

Todas las dehesas, heredades y demás tierras de cualquier clase sujetas a dominio particular, se declaraban cerradas y acotadas perpetuamente, pudiendo cercarlas sus dueños o poseedores, sin perjuicio de las cañadas, abrevaderos, caminos, travesías y servidumbres, disfrutarlas libremente y destinarlas al uso que mejor les acomodara. En esa virtud, se derogaba cualquier ley que prefijara la clase de disfrute a que deberían destinarse dichas tierras lo cual quedaba enteramente al arbitrio de sus dueños.

Se regulaba el arrendamiento de inmuebles rústicos de acuerdo con el principio de la libre contratación. De manera que las partes quedaban en libertad de fijar el monto de la renta, el término

en las turbulencias de América hubieran quedado impedidos de resultas de acciones bélicas.

De las restantes tierras baldías se concederían suertes a los vecinos de los pueblos respectivos que las solicitaran y que no tuvieran tierra propia, gratuitamente, por sorteo y por una sola vez.

Todas las suertes que se concedieran serían en plena propiedad para los agraciados y sus sucesores.

Decreto de 10 de Junio de 1813

Todas las dehesas, heredades y demás tierras de cualquier clase sujetas a dominio particular, se declaraban cerradas y acotadas perpetuamente, pudiendo cercarlas sus dueños o poseedores, sin perjuicio de las cañadas, abrevaderos, caminos, travesías y servidumbres, disfrutarlas libremente y destinarlas al uso que mejor les acomodara. En esa virtud, se derogaba cualquier ley que prefijara la clase de disfrute a que deberían destinarse dichas tierras lo cual quedaba enteramente al arbitrio de sus dueños.

Se regulaba el arrendamiento de inmuebles rústicos de acuerdo con el principio de la libre contratación. De manera que las partes quedaban en libertad de fijar el monto de la renta, el término